

nigen mit einem negativen Entscheid die Glaubwürdigkeit des Asylsystems erhöhen. Im zweiten Unterkapitel zeichne ich diesen Diskurs nach und bette ihn in die gesamteuropäische Asylpolitik ein, welche sich ab den 1990er Jahren zu entwickeln begann. Andererseits standen bei der Ausarbeitung des Sozialhilfeausschlusses Kostenüberlegungen im Zentrum. Das zweite erhoffte Ziel der Maßnahme war ein kostengünstiges Asylsystem. Im dritten Unterkapitel zeichne ich den Diskurs über Kostensenkungen, verbunden mit der Streichung sozialstaatlicher Leistungen nach. Durch ein »Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich«¹ der Bundesbehörden wurde die Kostenentwicklung ab Einführung der Maßnahme erhoben. Das Unterkapitel erläutert die behördliche Interpretation dieser Zahlen und interpretiert den kommunizierten Erfolg der Maßnahme.

Das vierte Unterkapitel untersucht den Sozialhilfeausschluss als juristischen Akt. Es widmet sich Artikel 12 der Schweizerischen Bundesverfassung, der das Recht auf Hilfe in Notlagen zum Gegenstand hat. Der Artikel war für die Durchsetzung des Sozialhilfeausschlusses entscheidend. Ich gehe zuerst auf die Entstehung und Bedeutung des Artikels ein und rekonstruiere danach dessen Bedeutung für die Nothilfe.

4.1 Sozialpolitischer Akt: Der Ausschluss

Es war das Jahr 1999, als Politik und Behörden begannen, über eine »minimale Fürsorge«² für abgewiesene Geflüchtete mit Nichteintretensentscheid und negativem Entscheid nachzudenken. Der damalige Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements berief eine Arbeitsgruppe aus Vertreter*innen von Bund und Kantonen ein, die »Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen« (Ag-FA). Der politische Hintergrund war die als prekär eingeschätzte Lage des schweizerischen Finanzhaushaltes. Vor diesem Hintergrund erarbeiteten und verabschiedeten Bund und Kantone das Stabilisierungsprogramm 1998. Auf

-
- 1 Staatssekretariat für Migration: »Monitoring über den Sozialhilfestopp im Asylbereich«: https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html, [August 2019].
 - 2 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Projektskizze, »Folgearbeiten AG Finanzierung, Teilprojekt Minimale Fürsorge für abgewiesene Asylsuchende«, 05.10.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3/4, 2000.

der kantonalen Ebene beinhaltete das Stabilisierungsprogramm auch Sparmaßnahmen im Ausländer- und Asylbereich. Der Auftrag des Vorstehers des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an die AgFA lautete, neue Fürsorge- und Finanzierungsmodelle zu prüfen und eine verbesserte Anreizstruktur im Asylwesen zu erarbeiten.³ Die Dokumente der AgFA, die kantonalen Stellungnahmen zu den Vorschlägen der AgFA und die im Archiv des heutigen Staatssekretariats für Migration (SEM) gelagerten Protokolle der Sitzungen der Arbeitsgruppe lassen mich folgern, dass dies die Anfänge des Prozesses waren, der Jahre später dazu führte, Personen aus der Sozialhilfe auszuschliessen.

In diesem Unterkapitel gehe ich auf die sozialpolitischen Aspekte des Sozialhilfeausschlusses ein. Wie es der Name sagt, geht es um einen Ausschluss von Personen aus der staatlichen Leistungsberechtigung. Es handelt sich somit um eine Frage der (Neu-)Definition des Verständnisses eines Wohlfahrts- oder Sozialstaates. Ich erarbeite das sozialpolitische Verständnis staatlicher Akteure, das sich in den Aushandlungsprozessen zum Sozialhilfeausschluss zeigt. Anhand der AgFA wie auch der weiterführenden Arbeitsgruppe des Bundes gehe ich auf drei Aspekte ein: Erstens zeige ich die herrschenden sozialpolitischen Vorstellungen, die den Prozess des Sozialhilfeausschlusses von abgewiesenen Geflüchteten prägte, und bette diese in das in den 1990er Jahren neu entstehende Verständnis einer aktivierenden Sozialpolitik ein. Zweitens befasse ich mich mit der dem Prozess zugrundeliegenden und ihn gestaltenden politischen Rationalität. Und drittens rekonstruiere ich das Bild, das von den betroffenen Personen in Bezug auf ihr Verhältnis zum Staat gezeichnet wurde und den Ausschluss aus der Sozialhilfe mit legitimierte.

4.1.1 Die Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen (AgFA)

Die vom Vorsteher des EJPD 1998 einberufene Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen (AgFA) wurde von einer Regierungsrätin und dem damaligen Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF) geleitet. Sie bestand aus 13 Mitgliedern. Es waren Regierungsrät*innen, Vertreter des Bundes, Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) wie auch der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

3 Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), »Verfügung über die Einsetzung der Arbeitsgruppe »Finanzierung Asylwesen«, 23.12.1998. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 1, 1999-2000.

mit dabei. Die AgFA verfasste einen Schlussbericht mit dem Titel »*Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich*« (2000). In der Einleitung erklärt die AgFA, wie sie vorgegangen ist:

»Die Arbeitsgruppe hat sich auf die Einführung von materiellen Anreizen konzentriert, welche über das Verhalten von Individuen und Institutionen die Dauer des Aufenthalts von Asyl Suchenden und vorläufig Aufgenommenen beeinflussen sollen.«⁴

Unter individuellen Anreizen werden Mittel verstanden, die einzelne Personen dazu bringen sollen, im Sinne der Behörden und deren Zielsetzungen zu handeln. Für abgewiesene Geflüchtete sind dies negative Anreize (z.B. Zwangsmassnahmen, Ausschluss aus der Sozialhilfe) oder positive Anreize (z.B. finanzielle Mittel bei der Rückkehr), mit denen sie dazu gebracht werden sollten, das Land zu verlassen. Die institutionellen Anreize richten sich an die Kantone; sie sollen durch eine Globalpauschale einerseits zu einer schnellen Vollzugspraxis motiviert werden und andererseits dazu gebracht werden, individuelle Anreizsysteme für die betroffenen Personen einzurichten.

Die von der AgFA formulierten Ziele sind ein kostengünstigeres Asylwesen und eine glaubwürdigere Asylpolitik.⁵ Um diese beiden Ziele zu erreichen, schlägt die AgFA vor, dass die Abgeltung vom Bund an die Kantone in diesem Bereich des Asylwesens nicht mehr durch Individualbeiträge, sondern mittels einer Globalpauschale erfolgen soll, die der Bund an die Kantone ausrichtet. Mit diesem Vorgehen sollen Verantwortlichkeiten und Aufgaben klarer zugewiesen werden und das Verhalten der Kantons- und Bundesstellen je nach Effizienz, mit der sie die Asylpolitik des Bundesrates umsetzen würden, materiell sanktioniert werden.⁶

Weiter schlägt die AgFA vor, dass »Asyl Suchende« differenzierter behandelt werden sollen:

»Die Haltung der Asyl Suchenden gegenüber dem Gesetz und den Behörden sollte sich in ihrer materiellen Situation widerspiegeln. [...] Personen, die während des Verfahrens ein kooperatives, individuell und sozial verantwortungsvolles Verhalten an den Tag legen, sollen deutlich bessere Lebensbe-

4 Arbeitsgruppe »Finanzierung Asylwesen«, Schlussbericht, »Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich«, zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), 27.01.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 1, 1999-2000.

5 Ebd.

6 Ebd.

dingungen angeboten werden als solchen, die das Asylrecht missbrauchen und nicht bereit sind, sich selbst und anderen gegenüber Verantwortung zu übernehmen.«⁷

Neu sollen diejenigen, die nicht mit den Behörden kooperieren, in den Kollektivunterkünften bleiben müssen. Sie haben kein Anrecht auf Arbeit. Nur wer die Identität offenlegt, also mitwirkt, bekommt wie bisher eine Arbeitsbewilligung und individuellen Wohnraum.⁸

Für abgewiesene Geflüchtete mit NEE oder negativem Entscheid schlägt die AgFA negative materielle Anreize vor:

»Hunderte von Asyl Suchenden, deren Gesuch nach sorgfältig durchgeführtem Verfahren abgelehnt wurde, bleiben oft [...] noch lange in der Schweiz, weil sie ihre Identität bewusst verheimlichen und die Zusammenarbeit mit der für die Beschaffung der zur Wegweisung nötigen Dokumente zuständigen Behörde verweigern. Obwohl sie den gesetzlichen Vorschriften nicht nachkommen, gelten für diese Personen [...] dieselben Aufenthaltsbedingungen wie für die anderen Asyl Suchenden.«⁹

Da sie ihren Pflichten nicht nachkommen, sollen abgewiesene Geflüchtete mit NEE neu weniger Fürsorgeleistungen erhalten. Der Vorschlag der AgFA besteht darin, für sie eine anonyme Form von Sozialhilfe einzurichten.¹⁰ Darunter wurde verstanden, dass sich die Personen bei Bedarf in Notschlafstellen melden können, dass sie jedoch nicht mehr regelmäßig staatliche Leistungen erhalten. Gemäß diesem Vorschlag werden abgewiesene Geflüchtete mit NEE nicht mehr behördlich registriert und es wird kein Dossier mehr über sie geführt (zum Beispiel bei Sozial- und Fürsorgestellen des Kantons). Die Verpflegung, die Unterbringungen und die Gesundheitsversorgung wird auf ein Minimum reduziert und ein Netz von Notschlafstellen wird für sie aufgebaut, da sie nicht mehr in den Kollektivunterkünften unterkommen können.¹¹

7 Ebd.

8 Ebd.

9 Ebd.

10 Ebd.

11 Ebd.

4.1.2 Die Kantone nehmen Stellung

Der Schlussbericht der AgFA wurde am 9. März 2000 an einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit präsentiert und von der damaligen Vorsteherin des Justiz- und Polizeidepartements zur schriftlichen Stellungnahme an die 26 Kantone versandt.¹² Die Stellungnahmen der Kantone zum Schlussbericht der AgFA sind einerseits interessant, weil in ihnen die unterschiedlichen Haltungen von staatlichen Akteuren ersichtlich werden, welche zu Kompromissen führten, die die Ausgestaltung des Sozialhilfeausschlusses prägten. Andererseits zeigt sich in diesen Aushandlungen und in den Reaktionen der Kantone auf die Einführung eines Anreizsystems und den damit erhofften Zielen erneut das sozialpolitische Verständnis staatlicher Akteure. Dieses führe ich im Folgenden aus. Zuerst erörtere ich die allgemeinen Kritikpunkte der Kantone an den Vorschlägen der AgFA und gehe dann spezifischer auf ihre Reaktionen gegenüber dem Vorschlag der anonymen Fürsorge ein, da dieser Vorschlag grundlegend war für die weitere Ausgestaltung der Nothilfestrukturen.

Ich habe die 26 kantonalen Stellungnahmen ausgewertet. Die meisten Kantone waren grundsätzlich mit einer Anreizstruktur im Asylbereich einverstanden. Bei den Umsetzungsvorschlägen herrschte jedoch Skepsis. Im Folgenden ist exemplarisch die Aussagen eines Kantons zitiert:

»Der neue Ansatz, hinsichtlich der Ausrichtung von Leistungen an die AS [Asylsuchenden, SM] auf die jeweilige Kooperationsbereitschaft und das Verantwortungsbewusstsein abzustellen, weist über das rein finanzielle Problem hinaus und sollte sich auch auf andere kritische Bereiche im Asylverfahren günstig auswirken. Wir begrüßen daher die Vorschläge der Arbeitsgruppe, ein zweckmässiges Anreizsystem in der Asylpolitik zu schaffen, nachdrücklich.«¹³

12 Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), Brief, »Zustellung Schlussbericht Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen«, zuhanden der Kantonsregierungen, KKJPD, SODK, 08.03.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 2, 1999-2000.

13 Kantone, Kantonale Stellungnahme zum Schlussbericht der Arbeitsgruppe Finanzierung Asylwesen, zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), 2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3, 2000.

Auch der Vorschlag, Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid aus der Sozialhilfe auszuschliessen, wurde von den Kantonen begrüsst. Wiederum zitiere ich exemplarisch einen Ausschnitt aus einer Stellungnahme eines Kantons:

»Wir teilen die Ansicht der AG, dass eine weitere Unterstützung durch die Fürsorge auf gleichem Niveau wie die Personen, welche sich noch im Verfahren befinden, nicht gerechtfertigt ist. Wir befürworten die vorgeschlagenen Massnahmen, die Verpflegung und die Unterbringung auf ein Minimum zu reduzieren.«¹⁴

Neben dem Vorschlag, mit Anreizen zu arbeiten, unterstützen die Kantone ebenfalls die Argumentation der AgFA, wonach eine materielle Differenzierung zwischen asylsuchenden Personen im Verfahren und solchen, die es nicht mehr sind, gerechtfertigt sei.

In vielen Punkten kritisieren die Kantone aber den Schlussbericht. Ihre Kritikpunkte drehten sich um eine mögliche Kostenverlagerung vom Bund zu den Kantonen. Sie hatten Bedenken hinsichtlich des tatsächlichen Sparpotenzials des Vorschlags, der Verbindung von Fürsorge und Vollzug im Asylbereich, des potenziellen Konflikts der Vorlage zu grundrechtlichen Bestimmungen sowie zur »humanitären Tradition« der Schweiz.¹⁵ Vor allem Kantone aus der Westschweiz führten an, dass der Vorschlag die menschliche Würde untergrabe:

»Cette notion ›aide sociale anonyme‹ est à la fois nouvelle et choquante. Elle est à ce jour inconnue dans la littérature sociale spécialisée, pourtant abondante. Elle est à bannir de toute politique sociale qui vise à sauvegarder dignité humaine, soit-elle d'un demandeur d'asile débouté.«¹⁶

Neben den Argumenten der Humanität und der Grundrechte sprachen sich alle Kantone einhellig vor allem deshalb gegen die anonyme Fürsorge aus, weil diese Maßnahme die Kriminalität erhöhe und damit kontraproduktiv sei:

»Die Vorschläge im Schlussbericht bewirken letztlich einen verstärkten Druck im Betreuungsbereich. Zudem muss befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Massnahmen zu mehr illegalen Aufenthalten, Schwarzarbeit und kriminellen Handlungen führen. Die negativen Auswirkungen, die sich

14 Ebd.

15 Ebd.

16 Ebd.

daraus allenfalls ergeben, wären in erster Linie von den Gemeinden und Kantonen zu tragen.«¹⁷

4.1.3 Der Sozialhilfeausschluss als Ausdruck einer aktivierenden Sozialpolitik

Die Vorschläge der AgFA mit der ihnen zugrundeliegenden Rationalität lassen sich in eine Neuausrichtung der Sozialpolitik einbetten, die sich in den 1990er Jahren in der Schweiz abzuzeichnen begann. Es ist das neue Paradigma der aktivierenden Sozialpolitik. Der sozialpolitische Wandel begann in den 1990er Jahren in den USA; als Kulminationspunkt dieser Entwicklung wird auf den »*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*« referiert, der am 22. August 1996 in Kraft trat (vgl. Wyss 2018: 9; vgl. Griesser 2009: 3; vgl. Kutzner et al. 2009: 13; vgl. Lahusen, Stark 2003: 357; vgl. Weyer 2014). In den europäischen Ländern vollzog sich der Paradigmenwechsel ebenfalls ab den 1990er Jahren, früh in Dänemark, Norwegen und den Niederlanden, später auch in Großbritannien unter dem New Deal (Toni Blair) und in Deutschland als Hartz-IV-Gesetze (vgl. Wyss 2018: 9f.). Der Paradigmenwechsel zeigt sich in der schweizerischen Sozialpolitik ebenfalls ab den 1990er Jahren (vgl. Wyss 2018; Kaufmann 2017; Kutzner et al. 2009).¹⁸ Der Paradigmenwechsel wird mit dem Slogan »From Welfare to Workfare« ausgedrückt. Es ist eine neue Form von Sozialpolitik, die erwerbslos gewordene Personen mittels verpflichtender Leistungen wieder in die Lohnarbeit zurückbringen will (Wyss 2018: 9). Die Reform zeichnet sich nach Lahusen und Stark in groben Zügen durch eine Absage des Versorgungsstaates und durch die Orientierung an der Selbstverantwortung der betroffenen Personen aus (Lahusen, Stark 2003: 357). Zudem erhält der Wohlfahrtsstaat eine neue Bedeutung, indem er nicht nur Pflichten gegenüber den Staatsbürger*innen wahrnehmen muss, sondern auch ein Recht auf Anerkennung und Gegenleistungen einfordern kann (vgl. ebd.: 365; Müller De Menezes 2012: 169). Konkret sollen Bezüger*innen von Sozialhilfeleistungen verpflichtet werden, im Gegenzug für die

17 Ebd.

18 Gesellschaftspolitischer Hintergrund dieser sozialpolitischen Veränderungen waren in der Schweiz die steigenden Armutsraten und die steigende Bedeutung der schweizerischen Sozialhilfe (vgl. Müller De Menezes 2014; vgl. Kutzner et al. 2009: 12; vgl. Pelizzari 2009: 19ff.).

erhaltenen Leistungen eine Gegenleistung zu erbringen. Können die Personen diesen Pflichten nicht nachkommen, werden ihnen Sozialhilfeleistungen gestrichen (Wyss 2018: 15f.).

In der Schweiz wurden ab 1995 neue Maßnahmen im Umgang mit Menschen ohne Lohnarbeit unter dem Motto »fördern und fordern« eingeführt (vgl. Wyer 2014: 19; vgl. Müller de Menezes 2012: 163). Erwerbslosigkeit war ab dann sowohl in der gesetzlichen Verankerung wie auch durch die Anpassung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit dem Anspruch verbunden, dass die betroffenen Personen eine Gegenleistung erbringen müssen. Gleichzeitig gingen mit den neu eingeführten Massnahmen finanzielle Kürzungen sowie Verschärfungen der Bezugsbedingungen einher. Man wollte den Missbrauch des Sozialsystems verhindern und die betroffenen Personen mit Anreizen (Kursen, Beratungen, Weiterbildungsangeboten etc.) dazu bringen, sich mehr um eine sogenannte Reintegration in den Arbeitsmarkt zu bemühen (vgl. Wyer 2014: 19; vgl. Wyss 2018: 39ff.). Das Paradigma der Aktivierung basiert laut der Konferenz kantonaler Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren auf der Vorstellung eines rational handelnden Menschen, der nach einer Kosten-Nutzen-Abwägung seine Entscheidungen trifft und deshalb durch Anreize gesteuert werden kann (vgl. SODK 2007). Im Zentrum dieser neuen Sozialpolitik, so fasst es Wyer zusammen, steht das eigenverantwortliche – und dann auch eigens schuldige – Subjekt (Wyer 2014: 23). In dem vorgestellten Dokument der AgFA sind alle Aspekte einer aktivierenden Sozialpolitik vorhanden. So wird mit Anreizen gearbeitet, die Selbstverantwortung der Personen angesprochen und die Streichung der Sozialhilfeleistungen als Sanktion vorgesehen.

4.1.4 Abgewiesene Asylsuchende als bedrohliche »Andere«

Im Bericht der AgFA zeigt sich weiter, wie abgewiesene Geflüchtete repräsentiert oder welches Bild von ihnen konstruiert wird (vgl. Hall 2004): Sie missbrauchen das Asylsystem, kooperieren nicht mit den Behörden¹⁹, kommen den Vorschriften nicht nach und legen kein sozial verantwortungsvol-

19 In diesen Überlegungen der AgFA wird ausgeblendet, dass die Kooperation der betroffenen Personen mit den Behörden und die Offenlegung der Identität zur eigenen Ausschaffung führen können. Dies haben gewisse Kantone allerdings auch kritisiert: »[Es ist] eine Illusion zu glauben, abgewiesene Asylsuchende würden inskünftig konstruktiv mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten, um ihre eigene Ausschaffung zu erleichtern oder zu beschleunigen« (Kantone, Kantonale Stellungnahme zum Schlussbericht der Arbeits-

les Verhalten an den Tag. Es wird das Bild der abgewiesenen Geflüchteten als »Andere« gezeichnet, die das System ausnützen und sich keiner sozialen Verantwortung gegenüber der Bevölkerung bewusst sind. Dieses Bild dient als Legitimationsgrundlage für den Ausschluss aus der Sozialhilfe. Denn Personen, die das System ausnützen, können eher aus der staatlichen Unterstützungspflicht ausgegliedert werden. Allerdings zeigt sich in den kantonalen Stellungnahmen, dass der Ausschluss aus der Sozialhilfe Fragen der Grundrechte und Fragen eines menschenwürdigen und existenzsichernden Daseins aufwirft. Diesen grundrechtlichen Fragen werde ich im Unterkapitel 4.4 nachgehen.

Das konstruierte Bild der abgewiesenen Geflüchteten im Zusammenhang mit der Ausnutzung der schweizerischen Asyl- und Sozialsysteme oder als Bedrohung für die Bevölkerung zeigt sich in den Stellungnahmen der Kantone noch einmal anders. Denn die Befürchtung der Kantone bestand darin, dass eine anonyme Fürsorge die Zahl der untergetauchten Personen, die illegal in der Schweiz leben, sowie die Kriminalität und illegale Arbeitsverhältnisse erhöhen würde. Dies habe in erster Linie negative Auswirkungen auf die Gemeinden und Kantone. Dieses Argument schließt an eine Vorstellung vom Sozialstaat und dessen Fürsorgepflichten in Bezug auf Personen in Armut an, die eine lange historische Tradition hat. Es ist die Vorstellung, dass Armutsbetroffene die Gesellschaft oder den sozialen Zusammenhalt der Bevölkerung des Nationalstaates gefährden. Personen in Armut werden in diesem sozialstaatlichen Verständnis nicht aufgrund ihrer Rechte als Menschen unterstützt, sondern damit sie der Gesellschaft keinen Schaden anrichten. Georg Simmel kritisiert in seinen Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung (1908), dass bereits die Armenpflege, die charakterisiert ist durch die Aufwendung öffentlicher Mittel für öffentliche Zwecke, nicht an der Linderung der Not der von Armut betroffenen Personen interessiert war, sondern an der (Wieder-)Eingliederung der Personen in die Gesellschaft (vgl. Simmel 1992: 516). Die Armenpflege, die als Vorläuferin sozialstaatlicher Fürsorgesysteme gesehen werden kann (vgl. Simmel 1992: 519f.), ist somit nicht an der Not des einzelnen Menschen interessiert, sondern daran, dass die soziale Einheit des Staates nicht gefährdet wird. Simmel erläutert, dass sobald der Staat eine Armenunterstützung verlangt, oder sobald Armenunterstützung durch die »*Wohlfahrt des sozialen Ganzen*« gefordert wird, sie nur erfolgt,

gruppe Finanzierung Asylwesen, zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), 2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3, 2000).

»um den Armen nicht zu einem aktiven, schädigenden Feinde der Gesellschaft werden zu lassen« (Simmel 1992: 516). Sozialstaatliche Unterstützungsleistungen sind in diesem Verständnis auf das Wohl des Gebenden – im Falle des Sozialhilfeausschlusses von abgewiesenen Geflüchteten auf den Staat und das Wohl der Bevölkerung – und nicht auf die individuelle Lage des Empfangenden ausgerichtet (vgl. Simmel 1992: 516). Dieses von Simmel herausgearbeitete Verständnis sozialstaatlicher Pflichten liegt ebenfalls dem Prozess des Sozialhilfeausschlusses für abgewiesene Geflüchtete zugrunde.

4.1.5 Der weitere Verlauf: »Teilprojekt Minimale Fürsorge«

Das damalige Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) reagierte auf die Kritik mit konkreteren Umsetzungsvorschlägen. Es teilte aber am 8. September 2000 in einer Pressekonferenz mit, dass die Ideen der AgFA grundsätzlich weiterverfolgt werden würden.²⁰ Innerhalb des Bundesamtes wurde im Einverständnis mit der Vorsteherin des Justizdepartements eine Arbeitsgruppe »Folgearbeiten AG Finanzierung« einberufen. Sie bestand aus Vertreter*innen der verschiedenen Abteilungen der Bundesbehörde. Diesmal nahmen keine Kantonsvertreter*innen Einsitz. Die Arbeitsgruppe arbeitete die Vorschläge der AgFA weiter aus. Ziel war es, diese in die neue Asylgesetzrevision einbringen zu können.²¹

In der Folge-Arbeitsgruppe wurde unter dem Titel »Teilprojekt Minimale Fürsorge« erläutert, wie eine solche minimale, nicht mehr anonyme Fürsorge ausgestaltet werden könnte. Zentrale Elemente waren die Unterbringung in Kollektivunterkünften (KU) mit Minimalstandard (fixe oder rotierende KU- bzw. Zimmerzuteilung), die Unterstützung (Essen, Kleidung, Hygiene, Transport) in Sachleistungsform, die Streichung des Sackgeldes, die Verweigerung des Zugangs zu Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen sowie die Streichung von Betreuung (Ausnahme: Rückkehrberatung/Organisation Ausreise). Die Gesundheitsversorgung sollte weiterhin über die Sozialversicherung laufen.²²

20 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Pressekonferenz, 08.09.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3, 2000.

21 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Brief, zuhanden der Asylkoordinatoren der Kantone, 13.09.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3, 2000.

22 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Projektskizze, »Folgearbeiten AG Finanzierung, Teilprojekt Minimale Fürsorge für abgewiesene Asylsuchende«, 05.10.2000. Archiv SEM, Dossier BFM 171-6, Band 3/4, 2000.

Die Arbeitsgruppe spricht von einem Minimalstandard, der weder unterschritten noch zu stark überschritten werden dürfe. Dazu gehören die ausreichende Versorgung mit sauberem Wasser, ausreichende Versorgung mit Energie zum Beleuchten und Kochen, ausreichende Belüftung, sanitäre Einrichtungen und Waschgelegenheiten einfachster Ausführung, menschenwürdige Schlafbedingungen, genügend Schutz vor Kälte, Hitze, Regen und Wind, Sicherheit vor Gefährdung von Baumängeln und durch Krankheitserreger.²³

»Die Betreuung wird auf das administrative absolut Notwendige (z.B. Zimmerzuteilung oder Abgabe von Nahrungsmitteln und Kleidern) beschränkt und umfasst keine Sozialkomponenten mehr, ausgenommen die Rückkehrberatung und die Organisation der Ausreise.«²⁴

Ebenso könnten, so ein weiterer Vorschlag, die Kollektivunterkünfte zu gewissen Tageszeiten geschlossen und bei Wiedereröffnung eine Eingangskontrolle durchgeführt werden.²⁵

Die Kantone verwarfen in ihren Stellungnahmen die Idee einer »anonymen Fürsorge« aus Gründen der Nichtumsetzbarkeit, finanzieller Fehlkalkulation, mangelnder Wirkung oder aus humanitären Überlegungen und Befürchtungen einer steigenden Kriminalität und Illegalität. Der Bund reagierte mit einer leichten Abänderung des Projektes und der Betitelung der zuvor vorgeschlagenen »anonymen Fürsorge« als »minimale Fürsorge«. Dies interpretiere ich vor allem als Reaktion auf die Kritikpunkte der Kriminalität und Illegalität, denn der Bund schlägt Zentren vor. Damit gewährleistet er eine stärkere Kontrolle der betroffenen Personen, da sie dort registriert und somit auch überwacht werden können. Die Abänderungen können auch als eine Reaktion auf die humanitären Bedenken in den kantonalen Stellungnahmen gedeutet werden und auf die Kritik, dass Menschen auf der Straße leben müssen. Explizit ausgesprochen oder dokumentiert ist die Begründung, weshalb der Bund eine leicht abgeänderte »minimale Fürsorge« vorschlägt, jedoch nirgends. Abschließend stelle ich jedoch fest, dass alle Reaktionen – die der Kantone und des Bundes, die kritischen wie auch die befürwortenden – die von Simmel beschriebene Haltung aufweisen: Soziale Wohlfahrt kann nicht nur als Recht der betroffenen Person beschrieben werden, vielmehr wird sie zu einem großen Anteil von Aspekten definiert, die den gebenden Staat betreffen.

23 Ebd.

24 Ebd.

25 Ebd.

Diese Logik ist nicht nur den kantonalen Stellungnahmen inhärent, sondern dem gesamten Prozess des Sozialhilfeausschlusses und der staatlichen Logik im Nothilfe-Regime.

4.2 Asylpolitischer Akt: Im Namen der Glaubwürdigkeit des Asylsystems

Wie ich zu Beginn dieses Kapitels ausführte, orientierte sich der Sozialhilfeausschluss an zwei Zielen: ein kostengünstigeres Asylwesen und eine »glaubwürdigere« Asylpolitik. So steht bspw. in einem der Referenzdokumente für die Asylkonferenz 2003:

»Die vorgeschlagenen Massnahmen verfolgen deshalb neben dem vorrangigen Sparziel auch die Absicht, die Glaubwürdigkeit der Asylpolitik im Umgang mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen zu stärken, indem die von einem NEE betroffenen Personen konsequent aus dem System Asyl ausgeschlossen werden.«²⁶

Die Glaubwürdigkeit des Asylsystems und damit die gesamte Asylpolitik waren in den Folgejahren ein wichtiges Argument für die Ausdehnung des Sozialhilfeausschlusses auf alle Asylsuchenden mit negativem Entscheid. Der neue Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements lancierte eine Teilrevision des Asylgesetzes, die im September 2006 der stimmberechtigten Bevölkerung vorgelegt wurde.²⁷ Darin enthalten ist erstens die Verschärfung der Nichteintretensgründe bei Papierlosigkeit (Art. 32 AsylG). Während bis zu dieser Revision Führerausweise oder andere Dokumente für ein Asylgesuch ausreichten, mussten Asylsuchende neu eine Identitätskarte oder einen Pass vorlegen, damit überhaupt auf ihr Gesuch eingegangen wurde. Zweitens wurde die Ausschaffungshaft von 9 auf 18 Monate verlängert und die Durchsetzungshaft von höchstens 18 Monate eingeführt. Kumulativ dürfen die beiden Haftarten zwei

26 Bundesamt für Flüchtlinge (BFF), Referenzdokument zur Nationalen Asylkonferenz 2003, »Das Verhältnis von Nichteintretensentscheid (NEE), Vollzug und Sparmassnahmen«, 18.03.2003. Archiv SEM, Dossier BFM, Digital, 2003.

27 Humanrights.ch: »Asylgesetzrevision abgeschlossen (NR/SR 4/05)«, 24.01.2006: <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/asyl/asylgesetzrevision/asylgesetzrevision-abgeschlossen>, [Juli 2019].